ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

16 de Março de 2005 *

No processo T-283/02,

EnBW Kernkraft GmbH, anteriormente Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar GmbH, com sede em Neckarwestheim (Alemanha), representada por S. Zickgraf, advogado,

demandante,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por S. Fries e F. Hoffmeister, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto um pedido de indemnização, nos termos do artigo 288.º CE, pelos danos alegadamente sofridos pela demandante em virtude de a Comissão não a ter remunerado pelos serviços que prestou, no âmbito do programa TACIS, relativamente à central nuclear de Zaporojié (Ucrânia),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção),

composto por H. Legal, presidente, V. Tiili e V. Vadapalas, juízes,

secretário: D. Christensen, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 22 de Setembro de 2004,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico e matéria de facto do litígio

1 O programa de assistência técnica à Comunidade de Estados Independentes («Programme for technical assistance to the Commonwealth of Independent States») (Tacis), que se baseia, no que respeita ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 1996 e 31 de Dezembro de 1999, no Regulamento (Euratom, CE) n.º 1279/96 do Conselho, de 25 de Junho de 1996, relativo à prestação de assistência aos Novos Estados Independentes e à Mongólia no esforço de reforma e de recuperação da sua economia (JO L 165, p. 1), prevê, designadamente, a assistência em matéria de segurança nuclear.

2 As «Condições gerais relativas aos contratos de prestação de serviços financiados pelos fundos PHARE/TACIS» («General Conditions for Service Contracts financed from PHARE/TACIS Funds»), na versão aplicável à data dos factos do presente litígio, fixam as regras aplicáveis aos contratos TACIS (a seguir «condições gerais TACIS»).

3 A EnBW Kernkraft GmbH, anteriormente Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar GmbH (a seguir «demandante» ou «GKN»), manteve, a partir de 1994, relações contratuais com a Comissão, no âmbito do programa TACIS, no que respeita à assistência no local relativa à central nuclear de Zaporojié, na Ucrânia.

4 O primeiro contrato de prestação de serviços foi celebrado em Setembro de 1994 para um período de doze meses, tendo um orçamento de 552 656 EUR. O contrato previa a execução de diferentes projectos destinados a garantir a segurança das instalações. O gestor de projecto era o Eng.º Hoensch, ao serviço da demandante, que era no essencial responsável pela direcção dos diferentes projectos e coordenação do pessoal contratado para os realizar.

5 O segundo contrato de prestação de serviços foi celebrado em Setembro de 1995 para um período de quinze meses, tendo um orçamento de 1 299 090 EUR. Este contrato foi prorrogado por sete meses através de um primeiro aditamento, tendo um orçamento suplementar de 990 910 EUR, e por oito meses através de um segundo aditamento. O segundo contrato cessou, portanto, em Março de 1998.

6 Em 10 de Abril de 1997, o Tribunal de Contas adoptou o Relatório Especial n.º 6/97 relativo às subvenções TACIS concedidas à Ucrânia, acompanhado das respostas da Comissão (JO C 171, p. 1). Este relatório criticava a celebração dos contratos com efeito retroactivo.

7 O terceiro contrato de prestação de serviços (a seguir «terceiro contrato»), relativo à assistência no local a título do ano de 1996, foi celebrado em 17 de Julho de 1997, para um período inicial de 19 meses, cessando, portanto, em 17 de Fevereiro de 1999, e tendo um orçamento de 800 000 EUR. Por força do seu artigo 10.º, todos os litígios relacionados ou resultantes do contrato deviam ser submetidos aos tribunais de Bruxelas.

8 Por carta de 30 de Setembro de 1997, enviada ao Sr. Lütkemeyer da Direcção-Geral IA (DG) «Relações Externas: Europa e Novos Estados Independentes, Política Externa e de Segurança Comum, Serviço Externo» da Comissão, os representantes da delegação da Comissão em Kiev (Ucrânia) escreveram o seguinte:

«[O] gestor de projecto [...], Eng.° Hoensch, assumiu compromissos sem o acordo prévio da Comissão e induziu em erro a parte ucraniana. Ficar-lhe-íamos extremamente gratos se pudesse dar instruções estritas ao Eng.° Hoensch sobre esta questão.»

9 Em 15 de Abril de 1998, N. Jousten, chefe da unidade «Segurança nuclear e coordenação das intervenções no sector 'energia'» da Direcção C «Relações com os Novos Estados Independentes e com a Mongólia» da referida DG, enviou à demandante uma carta convidando-a a preparar uma proposta de contrato de assistência no local a título do ano de 1997 (a seguir «quarto contrato»).

10 Em 20 de Maio de 1998, a demandante enviou a N. Jousten a sua proposta de quarto contrato. Em 16 de Julho de 1998, a demandante enviou a N. Jousten uma proposta alargada do contrato em questão. Em 29 de Julho de 1998, a demandante enviou os seus dados bancários à Comissão. Em 26 de Agosto de 1998, a demandante enviou uma versão modificada da sua proposta a N. Jousten, indicando que as modificações diziam respeito ao anexo 6. Em 23 de Setembro de 1998, a demandante enviou-lhe uma nova proposta referindo-se a uma reunião ocorrida em 10 de Setembro de 1998.

11 Em Agosto de 1998, as partes subscreveram o primeiro aditamento ao terceiro contrato (a seguir «primeiro aditamento»), que modificou o artigo 2.°, o artigo 4.° e os anexos A, B, C e D do terceiro contrato, prorrogando o contrato inicial em 17 meses, com o que a data da sua cessação passou a ser 17 de Julho de 2000.

12 Por carta de 2 de Outubro de 1998, enviada a N. Jousten, D. Giuglaris, chefe interino da delegação de Kiev, referiu que «desejava recordar a sua proposta anterior relativa à possibilidade de substituição do Eng.° Hoensch enquanto gestor do projecto».

13 Em 9 de Outubro de 1998, a demandante enviou a N. Jousten uma carta sobre o estado das negociações, referindo no final que «mant[inha] a esperança de [o] contrato de prestação de serviços começar de facto a produzir efeitos proximamente».

14 N. Jousten respondeu à demandante por carta de 20 de Outubro de 1998, na qual resumiu os principais problemas relacionados com as propostas da demandante. Propôs também à demandante a celebração de um contrato que excluísse os trabalhos em relação aos quais ainda não havia consenso. Com efeito, a sua carta referia:

«Caso, após a recepção dos [elementos técnicos próprios de referência], a GKN não pretender apresentar uma proposta relativa a essa missão, sugerimos, para evitar atrasos ainda maiores, que se celebre um contrato relativamente aos restantes trabalhos (realização do programa de 1997, etc.).»

15 Na sequência desta carta, J. O'Rourke, chefe da unidade adjunto em questão, por carta de 23 de Outubro de 1998, solicitou à demandante que lhe enviasse uma versão revista do quarto contrato.

16 Em 12 de Novembro de 1998, o Tribunal de Contas adoptou o Relatório Especial n.º 25/98 relativo às operações efectuadas pela União Europeia no domínio da segurança nuclear na Europa Central e Oriental (PECO) e nos Novos Estados Independentes (NEI) (período 1990-1997), acompanhado das respostas da Comissão (JO C 35, p. 1). Este relatório criticava, em especial, a insuficiência de recursos humanos capazes de permitir um acompanhamento correcto da execução dos programas.

17 Em 20 de Novembro de 1998, o grupo de controlo de Kiev elaborou um relatório sobre a assistência no local relativa ao terceiro contrato.

18 Por carta de 23 de Novembro de 1998, enviada ao Sr. Zaiss, gestor adjunto de projecto por conta da demandante, e referindo-se às cartas deste último de 2 e 4 de Novembro de 1998, N. Jousten comentou as acusações contra J. O'Rourke, aí contidas, terminando da seguinte forma:

«A nossa cooperação só poderá prosseguir caso reatemos relações comerciais normais.»

19 Por carta de 26 de Novembro de 1998, igualmente enviada ao Sr. Zaiss, G. Doucet, chefe da unidade «Segurança nuclear» da Direcção A «Projectos Europa (Central, Oriental, NEI e Balcãs Ocidentais) — Política Externa e de Segurança Comum» do Serviço Comum de Gestão da Ajuda Comunitária aos Países Terceiros, referindo-se a um relatório de 8 de Julho de 1998 relativo ao estado de adiantamento do contrato, concluiu que os comentários contidos nesse relatório constituíam apreciações pessoais incompatíveis com o mandato confiado ao Eng.º Hoensch enquanto gestor de projecto. Prosseguiu referindo que «a Comissão esper[ava] que a [demandante] tomasse medidas decisivas relativamente à gestão do projecto».

20 Em 3 de Dezembro de 1998, a demandante enviou a N. Jousten a versão revista do quarto contrato, precisando que os aspectos não resolvidos, salvo uma única excepção, tinham sido considerados.

21 Por fax de 22 de Dezembro de 1998, N. Jousten respondeu à demandante que os «elementos de referência» («terms of reference») tinham sido transmitidos a G. Doucet e que a contactaria relativamente aos outros elementos e aos anexos da sua proposta.

22 Em 24 de Fevereiro de 1999, a demandante enviou à Comissão um relatório respeitante ao estado de adiantamento do contrato no período compreendido entre 1 de Dezembro de 1998 e 31 de Janeiro de 1999.

23 A demandante participou numa reunião com a Comissão em 16 de Março de 1999.

24 Em 14 de Abril de 1999, a demandante enviou a G. Doucet uma carta em que resumia os aspectos não tratados no contrato que tinham sido discutidos na reunião de 16 de Março de 1999.

25 No mesmo dia, a demandante também fez chegar a G. Doucet uma nova versão do quarto contrato, indicando que se tratava de uma versão completamente revista dos «elementos de referência».

26 Em 7 de Maio de 1999, T. Summa, director da Direcção «Relações com os Novos Estados Independentes e com a Mongólia» da DG «Relações Externas: Europa e Novos Estados Independentes, Política Externa e de Segurança Comum, Serviço Externo» da Comissão, enviou uma carta ao Sr. Möller, do Bundesministerium der

Finanzen (Ministério Federal das Finanças alemão), em resposta a uma carta deste de 25 de Fevereiro de 1999, relativamente aos programas TACIS e PHARE de segurança nuclear.

27 Em 20 de Maio de 1999, o grupo de controlo de Kiev elaborou um relatório sobre a assistência no local relativa ao terceiro contrato. Neste relatório referia-se, designadamente, que o orçamento estava esgotado e que, do ponto de vista contratual, a demandante devia continuar a assegurar certos serviços, o que era impossível de um ponto de vista económico.

28 Em 12 e 13 de Julho de 1999 teve lugar uma reunião em que participaram a demandante e os representantes da Comissão.

29 Em 21 de Julho de 1999, na sequência dessa reunião, a demandante enviou ao Sr. Vadé, do Serviço Comum de Gestão da Ajuda Comunitária aos Países Terceiros da Comissão, uma «versão completamente revista» dos «elementos de referência».

30 Em 22 de Julho de 1999, o Sr. Vadé enviou à demandante uma carta enumerando os principais pontos discutidos na reunião.

31 Por carta de 28 de Julho de 1999, endereçada ao Sr. Zaiss, G. Doucet informou a demandante de que não podia aceitar a avaliação técnica das propostas relativas aos projectos U1.03/96B, U1.03/96D2 e U2.03/96.

32 O Sr. Zaiss respondeu à Comissão em 29 de Julho de 1999, fornecendo explicações sobre os três projectos em questão. Além disso, referiu-se a uma promessa que a Comissão fizera na reunião de 16 de Março de 1999, segundo a qual todas as despesas efectuadas pela demandante anteriormente à assinatura do quarto contrato seriam cobertas pela Comissão.

33 Por fax de 2 de Agosto de 1999, G. Doucet, a propósito da avaliação dos três projectos, respondeu ao Sr. Zaiss que a posição da demandante só podia ser interpretada como uma recusa de proceder à reavaliação necessária.

34 Em 6 de Agosto de1999, o Eng.° Hoensch enviou a G. Doucet uma carta relativa à avaliação técnica do projecto U2.03/96.

35 Em 25 de Agosto de 1999, a demandante fez chegar a G. Doucet, referindo a reunião de 16 de Março de 1999 e a sua própria carta de 14 de Abril de 1999, uma proposta de segundo aditamento, que alterava o terceiro contrato e o primeiro aditamento. Esta proposta previa um aumento de 457 163 EUR no orçamento inicial.

36 Por carta de 16 de Setembro de 1999, enviada ao Sr. Zaiss, G. Doucet escreveu o seguinte:

«O [fax de 2 de Agosto de 1999] ainda não obteve uma resposta satisfatória e, além disso, o adquirente público (GOPA) ['group of political advisors' ou 'grupo dos conselheiros políticos'] refere o facto de a GKN alegar não poder assegurar uma série de recepções no local, previstas pelas estipulações do [terceiro] contrato.

Neste contexto, a Comissão já não está convencida de que a GKN pretenda realizar a assistência no local com o cuidado e a diligência esperados pela Comissão no que respeita a matérias relativas à segurança nuclear.

Caso ainda pretenda cooperar com a Comissão, é favor enviar uma proposta para a realização das avaliações em curso e para a recepção do material, tendo em devida consideração o teor das precedentes cartas e faxes d[a unidade 'Segurança Nuclear' da Direcção 'Projecto Europa (Central, Oriental, NEI e Balcãs Ocidentais) — Política Externa e de Segurança Comum' do Serviço Comum de Gestão da Ajuda Comunitária aos Países Terceiros]. Aguardaremos os resultados, o mais tardar até 15 de Outubro de 1999.

Atendendo à experiência no passado com a atitude constantemente negativa da GKN e à repetição dos desacordos entre esta e a Comissão, inclinamo-nos a considerar que os problemas com os quais somos confrontados se devem, principalmente, à falta de competência técnica e de espírito de cooperação do gestor do projecto TACIS da GKN. Em todo o caso, a Comissão exige que, para gestor do projecto TACIS, seja designada uma pessoa mais eficiente.

Caso a Comissão não receba essa proposta no prazo de dez dias a contar da recepção da presente carta, apenas podemos concluir que este contrato deixou de vigorar. Isto também significaria que a Comissão já não celebraria outros contratos deste tipo com a GKN.

Estamos convencidos de que compreende que a clarificação da situação contratual actual é da maior importância devido às suas implicações em matéria de segurança e das operações n[a central nuclear] de Zaporojié.»

37 Por fax de 23 de Setembro de 1999, enviado ao Sr. Zaiss, o Sr. Vadé respondeu à carta da demandante de 25 de Agosto de 1999, recusando tomar em consideração a proposta de segundo aditamento.

38 Por carta de 4 de Outubro de 1999, o Sr. Zaiss respondeu à carta de G. Doucet de 16 de Setembro de 1999. Segundo esta carta:

«A GKN cumpriu até à data as suas obrigações relativamente ao [terceiro] contrato e pretende continuar a fazê-lo no futuro. A GKN não foi responsável pelos atrasos verificados nos projectos em causa.

Para esclarecer a forma como agora as coisas se devem passar, a GKN consultou os ministérios federais alemães competentes [...]

Tendo em atenção as considerações precedentes, a Comissão deve agora:

— reembolsar a GKN pelas despesas suportadas até agora (v. carta da GKN de 25 de Agosto de 1999);

— aceitar a avaliação técnica dos projectos (v. carta da GKN de 29 de Julho de 1999) e

— pôr o contrato [...] TACIS 1997 em vigor (v. a carta da GKN de 17 de Maio de 1998 e o fax da Comissão de 22 de Dezembro de 1998).

Até todos estes aspectos serem resolvidos de acordo com o pretendido pela GKN, vemo-nos obrigados a não efectuar quaisquer novos trabalhos com base no presente contrato.

Além do mais, pretendo deixar claro o meu mais veemente protesto contra as críticas e acusações que tem continuamente formulado a propósito da gestão [do projecto] TACIS efectuada pela GKN.»

39 Por carta de 15 de Outubro de 1999, a demandante reagiu ao fax da Comissão de 23 de Setembro de 1999, aí explicando as diferenças, quanto à duração contratual, entre a actividade de assistência no local e a actividade relativa à realização de projectos específicos. Conclui:

«Consideramos necessário chamar a atenção para o facto de a nossa proposta contratual que foi junta à nossa carta de 25 de Agosto de 1999 abranger o período de Julho de 1998 a Setembro de 1999. Portanto, se a Comissão necessitar de mais tempo para tomar a sua decisão quanto à nossa proposta [...] no que respeita à duração do contrato e ao custo dos serviços a efectuar, o contrato deve ser prorrogado em função do tempo decorrido devido ao processo decisório interno na Comissão.»

40 Por fax de 20 de Outubro de 1999 enviado a G. Doucet, o Eng.° Hoensch confirmou, referindo a conversa telefónica que tiveram, um encontro previsto para 28 de Outubro de 1999. No fax em questão, afirmou que iria explicar pormenorizadamente a situação contratual e a avaliação técnica dos projectos U2.03/96 e U1.03/96D2.

41 Por fax de 22 de Outubro de 1999 enviado ao Eng.° Hoensch, G. Doucet informou a demandante de que, dado que também pretendia discutir as dificuldades relativas à avaliação técnica das propostas, preferia adiar a reunião para mais tarde, a fim de que o Sr. Vadé, mais familiarizado com os assuntos técnicos, pudesse estar presente.

42 Por carta de 25 de Outubro de 1999, enviada ao Sr. Zaiss, referindo a carta deste último de 4 de Outubro de 1999, R. Weber, director da Direcção «Concursos públicos, contratos e questões jurídicas» do Serviço Comum de Gestão da Ajuda Comunitária aos Países Terceiros da Comissão, afirmou o seguinte:

«Na sequência da sua resposta negativa à carta de G. Doucet de 16 de Setembro de 1999 [...], a Comissão põe termo, com a presente carta, ao [terceiro] contrato, de acordo com o artigo 41.º das [condições gerais TACIS] (anexo E do contrato supra-referido). Consequentemente, a cessação do contrato torna-se efectiva no prazo de seis semanas a contar da recepção desta carta pela GKN.

Solicitamos-lhe que envie, assim que possível, à Comissão a V. factura final e o processo técnico completo à [unidade de 'Segurança Nuclear' da Direcção 'Projectos Europa' (Central, Oriental, NEI e Balcãs Ocidentais) — Política Externa e de Segurança Comum do Serviço Comum de Gestão da Ajuda Comunitária aos Países Terceiros].

Não vejo motivo para explicar de forma mais detalhada que a Comissão não pode considerar o reembolso à GKN [do montante] das despesas relativas às avaliações dos projectos U1.03/96B, U1.03/96D2 e U2.03/96, que foram mal conduzidos desde o início e que não produziram qualquer resultado útil.

Na sequência da recepção da sua carta de 4 de Outubro de 1999, a Comissão, tanto no seu interesse, como no do beneficiário, organizou por sua iniciativa a recepção no local do material fornecido a título dos projectos U1.03/95E [...], U1.03/96A [...] e U2.02/94C. Consequentemente, a GKN não tem direito a qualquer reembolso por eventuais recepções futuras relativas a esses contratos de fornecimento [de material].

Por último, vejo-me na obrigação de o informar de que, em razão das prestações insatisfatórias da GKN e, em particular, da sua recusa em corrigir as irregularidades e de cooperar com a Comissão como solicitado, a Comissão não pode considerar a possibilidade de vir a celebrar um novo contrato com a GKN.»

43 Por carta de 19 de Novembro de 1999, enviada a R. Weber, assinada pelo Sr. Wiedemann, a demandante respondeu à carta de 25 de Outubro de 1999 declarando, designadamente, que o terceiro contrato cessava a produção de efeitos jurídicos em 15 de Dezembro de 1999.

44 Em 24 de Novembro de 1999 teve lugar uma reunião entre a demandante e a Comissão.

45 Por fax de 17 de Abril de 2002, enviado ao Sr. Knudsen da Direcção A «Europa, Cáucaso, Ásia Central» do Serviço de Cooperação da Comissão (EuropeAid), a demandante respondeu a uma carta de 4 de Março de 2002 pedindo que se chegasse a um acordo amigável.

46 Por carta de 17 de Maio de 2002, Sr. Knudsen respondeu à demandante que a sua carta não continha nenhum argumento novo convincente e que preferia não prosseguir uma troca de correspondência inútil.

Tramitação processual e pedidos das partes

47 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Setembro de 2002, a demandante intentou a presente acção.

48 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância decidiu dar início à fase oral do processo.

49 No âmbito das medidas de organização do processo, foi solicitado às partes que respondessem a certas perguntas e apresentassem determinados documentos, ao que as partes anuíram parcialmente.

50 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 22 de Setembro de 2004.

51 A demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— condenar a Comissão a pagar-lhe o montante de 332 083,60 EUR, acrescido de juros à taxa de 5,25% calculados sobre o montante de 328 782,43 EUR a partir de 12 de Junho de 2000 e de juros à taxa de 5,25% calculados sobre o montante de 3 301,17 EUR a partir de 21 de Agosto de 2000;

— condenar a Comissão nas despesas.

52 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção inadmissível e manifestamente improcedente;

— condenar a demandante nas despesas.

Questão de direito

Argumentos das partes

Quanto à competência do Tribunal

53 A Comissão alega, no essencial, que a acção foi intentada num órgão jurisdicional que não era competente para conhecer do pedido. Com efeito, por força da cláusula atributiva de jurisdição prevista no terceiro contrato, os litígios «relacionados ou resultantes deste contrato» devem ser submetidos aos tribunais belgas.

54 Segundo a Comissão, trata-se aqui de interpretar o terceiro contrato e, mais especificamente, determinar o que é devido. Por conseguinte, o presente litígio respeita ao terceiro contrato.

55 A Comissão afirma que, nos termos das estipulações do terceiro contrato sobre os projectos relativos ao material, a demandante era obrigada a encarregar-se desses projectos até à recepção do referido material, ou seja, durante o período contratual que terminou no fim de Julho de 2000. A Comissão recorda que a demandante aceitou, contratualmente, que o orçamento correspondente ficasse limitado a 800 000 EUR.

56 A Comissão sublinha que, durante o período em relação ao qual a demandante exige a retribuição das actividades exercidas pelo seu gestor de projecto e alguns dos seus peritos, existia um contrato entre a demandante e a Comissão. Este contrato previa várias dotações orçamentais para cobrir o trabalho do gestor de projecto e dos

peritos. Segundo a Comissão, a demandante excedeu o montante destas dotações orçamentais quando o seu gestor de projecto e os seus peritos levaram a cabo as actividades em causa.

57 A Comissão recorda que a prorrogação do terceiro contrato se deveu ao facto da execução de certos projectos relativos ao material se ter atrasado, obrigando à intervenção suplementar de certos peritos em Zaporojié. Em virtude da prorrogação do contrato, a demandante comprometeu-se a assumir esses projectos até Julho de 2000. A Comissão reconhece que a prorrogação em causa também ocorreu por razões orçamentais. As intervenções destes peritos não podiam, com efeito, ser remuneradas através do orçamento previsto se à data já não existisse contrato; os peritos também não teriam ficado protegidos, a nível de seguros e vistos, se não tivessem exercido as suas actividades ao abrigo de um contrato válido.

58 O orçamento total do terceiro contrato não foi modificado, tendo sido apenas algumas das suas rubricas adaptadas. Segundo a Comissão, não era necessário qualquer aumento orçamental, pois a prorrogação do contrato em nada alterava o conteúdo das obrigações da demandante relativas aos projectos respeitantes ao material. Os planos de actividade apenas necessitavam de algumas adaptações menores, porquanto a maioria dos projectos não requeria meios suplementares: só dois projectos específicos foram afectados pela prorrogação. Por conseguinte, dado que não seriam confiadas novas tarefas ao gestor de projecto e aos peritos em questão, não foi decidida, em relação a estes, nenhuma nova remuneração. Segundo a Comissão, deviam simplesmente realizar as actividades previstas no âmbito do terceiro contrato, o que também incluía a obrigação de terminar os projectos relativos ao material cuja duração foi aumentada. Ficou sempre claramente indicado no terceiro contrato que não se previa uma remuneração diferente para a demandante relativamente à conclusão dos projectos referentes ao material, pois esta prestação estava coberta pelo orçamento global. Segundo a Comissão, o papel do gestor de projecto, a este respeito, era apenas, no essencial, o de velar pela recepção dos projectos relativos ao material, não justificando esta tarefa quase acessória o aumento da sua remuneração. A Comissão afirma que esta foi a razão pela qual, apesar da prorrogação do contrato, o seu orçamento total não foi aumentado, o que de resto tinha sido aprovado pela demandante.

59 A demandante alega que as prestações em causa não foram efectuadas, nem no âmbito do terceiro contrato, nem no âmbito do primeiro aditamento. O período em causa não é, assim, regulado por um contrato. Com efeito, o orçamento do contrato e os programas de actividade é que determinavam a extensão das prestações a efectuar, e não a duração oficial do terceiro contrato.

60 A demandante afirma que, a partir de Agosto de 1998, em relação ao gestor, e de Abril de 1999, relativamente aos peritos, deixou de prestar serviços ao abrigo do terceiro contrato, que devia produzir efeitos até 16 de Janeiro de 1999. Segundo a demandante, por razões orçamentais, os programas de actividade do gestor de projecto e dos peritos apenas prevêem uma intervenção até Junho de 1998. A demandante alega que são esses programas que determinam se se trata de prestações não contratuais ou contratuais, pois fazem parte integrante do contrato e referem o período de realização da prestação, a que estava contratualmente vinculada. A partir de Julho de 1998, os programas de actividade do terceiro contrato já não previam nenhuma intervenção. Consequentemente, as prestações em causa não resultariam do terceiro contrato.

61 Além disso, as actividades em questão também não eram abrangidas pelo primeiro aditamento, que foi subscrito em Agosto de 1998, no termo do programa de actividades do terceiro contrato. Segundo a demandante, ao subscreverem este aditamento as partes pretendiam prosseguir os vários projectos relativos ao material durante o período transitório até à conclusão do quarto contrato.

62 Apesar do terceiro contrato ter sido prorrogado pelo primeiro aditamento até 17 de Julho de 2000, o programa de actividades estabelecido por esse aditamento em relação ao gestor de projecto mostrava claramente que não regulava a sua intervenção até essa data. Assim, segundo a demandante, a partir de Agosto de 1998, o referido programa já não regulava a actividade do gestor de projecto. Apenas duas semanas de intervenção previstas em Dezembro de 1997 foram reportadas a Julho de 1998. As únicas intervenções previstas a partir de Julho de 1998 foram as dos peritos, ao abrigo dos diferentes projectos relativos ao material.

63 Segundo a demandante, a natureza da actividade dos peritos também não é contratual. Afirma ter fornecido integralmente as prestações de peritagem previstas no contrato. Apenas exige a remuneração das intervenções que não estavam previstas nos programas de actividade e que também não podiam ser pagas pelo orçamento do terceiro contrato.

64 Sustenta que a limitação orçamental conjugada com o programa de intervenção estabelece limites imperativos, para as duas partes, à extensão da obrigação de realizar as prestações. A duração do contrato não pode por si só justificar a extensão dessa obrigação. Com efeito, embora o contrato tivesse sido prorrogado, isso não se devia à extensão não remunerada da obrigação ligada à gestão do projecto, mas simplesmente à reorganização exigida para integrar novos peritos. Em conformidade com as disposições do contrato, as mudanças relativas ao pessoal só podiam ser efectuadas por escrito, pelo que a subscrição do primeiro aditamento tinha sido a única forma de integrar os novos peritos no contrato.

65 Na medida em que o primeiro aditamento não previa qualquer aumento orçamental, ou um novo período de intervenção para o gestor do projecto, e que, para os peritos, apenas tinham sido previstos novos período de intervenção nas proporções já referidas, a demandante conclui que não era manifestamente obrigada a efectuar as prestações em causa devido à duração oficial do contrato ter sido alargada.

Quanto à acção de indemnização

66 A demandante alega que a acção é procedente, na medida em que a Comissão violou os princípios da protecção da confiança legítima e da boa administração, causando-lhe um prejuízo no montante de 332 083,60 EUR.

67 Antes do mais, relativamente à falta de serviço que a demandante alega que a Comissão cometeu ao adoptar o comportamento que foi o seu durante e após as negociações contratuais, a Comissão criou-lhe a convicção de que seria indemnizada pelas prestações realizadas fora do contrato. Por conseguinte, a Comissão violou o princípio da protecção da confiança legítima, na acepção do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Dezembro de 1998, Embassy Limousines & Services/ /Parlamento (T-203/96, Colect., p. II-4239). No caso em apreço, também lhe criou expectativas fundadas que a incitaram a trabalhar para a referida instituição sem contrato. Ao prosseguir a sua actividade no contexto das negociações contratuais em curso, a demandante não assumiu, do ponto de vista de um operador prudente, qualquer risco que devesse suportar. Pelo contrário, agiu de modo razoável e realista, no plano económico, porquanto a Comissão lhe criou a convicção de que beneficiaria de outro contrato. A Comissão também não abalou a convicção da demandante, antes a tendo reforçado e alimentado por diversas vezes durante as negociações.

68 Contrariamente às circunstâncias que caracterizam a adjudicação de um contrato de direito público, as do caso em apreço suscitaram na demandante a confiança legítima de que seria escolhida para celebrar o novo contrato de assistência no local. Com efeito, no protocolo de acordo assinado entre os países do G 7, a Comissão e a Ucrânia, em 1995, a demandante fora designada parceira de segurança ocidental na central nuclear de Zaporojié. A demandante recorda que a celebração dos contratos de assistência no local se fazia normalmente por via de um acordo directo. Segundo afirma, não havia qualquer dúvida para as partes de que a assistência no local devia prosseguir e que era necessário impedir a interrupção das prestações, designadamente por razões de segurança. A adjudicação directa tinha sido, de resto, uma razão suplementar para limitar contratualmente a cerca de um ano apenas a extensão das prestações.

69 A demandante alega que a Comissão também violou o princípio da boa administração, ao fazer gorar as negociações contratuais em virtude da sua gestão inadaptada do contrato. A Comissão tinha a obrigação de preparar uma decisão com toda a diligência necessária e de ponderar os interesses em causa (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Março de 1997, Oliveira/Comissão, T-73/95, Colect., p. II-381, e de 9 de Julho de 1999, New Europe Consulting e Brown/Comissão, T-231/97, Colect., p. II-2403). Além disso, as intervenções de diferentes órgãos administrativos ou políticos no seio de um órgão da União

Europeia não podem, portanto, justificar que o referido órgão não tenha uma atitude coerente e constante para com o interessado (acórdão Embassy Limousines & Services/Parlamento, já referido, n.º 87). Consequentemente, o interessado não tinha que suportar o facto de a Comissão não conseguir, no quadro das negociações contratuais, assegurar o acompanhamento dessas negociações ou demorar demasiado tempo a decidir-se devido à rotação interna do pessoal responsável. Foi isto precisamente o que ocorreu no caso da demandante. Com efeito, a Comissão suscitou e alimentou de diferentes maneiras a confiança legítima da demandante durante as diversas fases das negociações contratuais, dando várias vezes provas da sua gestão insuficiente do contrato e da sua organização interna insatisfatória.

70 Por outro lado, a demandante alega que a recusa de assinar o segundo aditamento mostra a negligência com que os sucessivos funcionários foram informados do estado das negociações e dos contratos em curso. A declaração do Sr. Vadé, contida no fax de 23 de Setembro de 1999 («Segundo o que pude compreender, o primeiro aditamento [...], que foi subscrito sem modificação do orçamento global, previa uma reabertura das linhas orçamentais para ser coerente com a continuação das prestações»), mostra que, manifestamente, não tinha lido o primeiro aditamento e que os seus antecessores não lhe tinham explicado as circunstâncias em que tinha sido elaborado. Estando o orçamento previsto para o gestor de projecto já totalmente esgotado no momento da assinatura do primeiro aditamento e só podendo os saldos orçamentais cobrir a actividade dos peritos, segundo a demandante, nunca se acordou em proceder a uma reformulação orçamental, o que de resto não tinha sido autorizado. Por conseguinte, os orçamentos previstos respectivamente para o gestor de projecto e para os peritos não foram reformulados, no que respeita ao quadro de preços junto ao primeiro aditamento, tendo sido a supressão da distinção entre as intervenções realizadas na Alemanha e na Ucrânia a única modificação efectuada nos diferentes orçamentos. Esta medida visou facilitar a contabilização das intervenções, apesar de não ter qualquer incidência nos diferentes orçamentos previstos para os peritos ou para gestor de projecto.

71 Seguidamente, a demandante invoca, quanto ao prejuízo que sofreu, que, ao confiar nas promessas da Comissão, prosseguindo a sua actividade à margem do contrato, teve prejuízos no montante de 332 083,60 EUR.

72 Por último, no que respeita ao nexo de causalidade entre a falta de serviço e o prejuízo; a demandante sustenta que entre a falta de serviço cometida pela Comissão e o prejuízo sofrido existe o nexo de causalidade necessário para justificar a reparação do dano. O prejuízo decorreu directamente do comportamento censurado à Comissão.

73 A demandante conclui que o prejuízo que sofreu possui também um nexo directo com as insuficiências da organização administrativa da Comissão. Com efeito, a transmissão lacunar das informações entre os sucessivos funcionários provocou um atraso suplementar e fornecia tanto a explicação da razão de ser das prestações à margem do contrato como a sua duração, e, portanto, o montante do prejuízo sofrido pela demandante.

74 A demandante pede que os Srs. Doucet, Kalbe, Jousten, Lütkemeyer e Vadé, funcionários da Comissão, e Zaiss, Hoensch, Collignon e Möller sejam ouvidos como testemunhas relativamente às questões relativas, designadamente, ao âmbito das discussões entre a Comissão e a demandante, à gestão das negociações contratuais e ao esgotamento do orçamento.

75 A Comissão afirma que a acção é manifestamente improcedente. A responsabilidade da Comissão não pode assentar no artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, porquanto não se verificou falta de serviço.

76 Em primeiro lugar, a Comissão contesta a afirmação segundo a qual criou expectativas fundadas à demandante.

77 Em segundo lugar, a Comissão contesta a afirmação segundo a qual violou o princípio da boa administração, ao efectuar uma má gestão do contrato.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

78 O litígio surge no termo da relação contratual estabelecida entre as partes em 1994, e estas discutem a questão de saber se se inscreve ou não no quadro da execução do terceiro contrato e do seu primeiro aditamento. Importa examinar, sucessivamente, estas duas hipóteses.

79 Por força das disposições conjugadas do artigo 238.º CE e da Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Outubro de 1988, que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 319, p. 1), após alterações, o Tribunal só é competente para decidir os litígios sobre matéria contratual que lhe sejam submetidos por pessoas singulares ou colectivas com fundamento em cláusula compromissória.

80 Não existindo esta, o Tribunal de Primeira Instância não pode pronunciar-se sobre uma acção com origem num contrato. Se assim não fosse, alargaria a sua competência jurisdicional para além dos litígios cujo conhecimento lhe é taxativamente reservado pelo artigo 240.º CE, disposição que deixa aos órgãos jurisdicionais nacionais a competência de direito comum para conhecer dos outros litígios em que a Comunidade é parte (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Maio de 1987, Rau e o., 133/85 a 136/85, Colect., p. 2289, n.º 10; despacho do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 2002, Comitato organizzatore del convegno internazionale/Comissão, T-387/00, Colect., p. II-3031, n.º 37).

81 No caso em apreço, o terceiro contrato, no quadro do qual a Comissão afirma que o litígio surgiu, não contém qualquer cláusula atributiva de jurisdição ao Tribunal de Primeira Instância para julgar os conflitos resultantes da sua execução, antes atribuindo expressamente essa competência aos tribunais de Bruxelas (v. n.º 7, *supra*).

82 Há que sublinhar que, no caso em apreço, o Tribunal não pode determinar se os trabalhos em causa integram, ou não, o quadro contratual, sem interpretar o terceiro contrato e o seu primeiro aditamento. Consequentemente, caso os referidos trabalhos resultem do quadro contratual que vincula a demandante e a Comissão, o Tribunal de Primeira Instância não é competente para a resolução do litígio, devendo a acção, por esta razão, ser julgada improcedente.

83 Na medida em que não se pode excluir que o juiz nacional competente para interpretar o terceiro contrato chegue à conclusão de que os trabalhos em questão foram efectuados fora do seu campo de aplicação, há que examinar se a Comissão violou os princípios da protecção da confiança legítima e da boa administração, como sustentado pela demandante.

84 Nos termos de jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da Comunidade, na acepção do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, está subordinada à reunião de um conjunto de condições, ou seja, a ilegalidade do comportamento censurado às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo alegado (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Recueil, p. 3057, n.º 16; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 1996, International Procurement Services/Comissão, T-175/94, Colect., p. II-729, n.º 44).

85 Quando uma destas condições não está preenchida, a acção deve ser julgada improcedente na sua totalidade, sem ser necessário apreciar os outros pressupostos da referida responsabilidade (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.º 19; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Fevereiro de 2002, Förde-Reederei/Conselho e Comissão, T-170/00, Colect., p. II-515, n.º 37, e de 19 de Março de 2003, Innova Privat-Akademie/Comissão, T-273/01, Colect., p. II-1093, n.º 23).

86 Em conformidade com estes princípios, há que examinar o comportamento da Comissão.

87 Em relação à primeira destas condições, a jurisprudência exige que se verifique uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que tenha por objecto conferir direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42). No que se refere à exigência segundo a qual a violação deve ser suficientemente caracterizada, o critério decisivo para considerar que se encontra satisfeita é o da violação manifesta e grave, pela instituição comunitária em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Quando esta instituição apenas dispõe de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para se concluir pela existência de uma violação suficientemente caracterizada (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Camar e Tico, C-312/00 P, Colect., p. I-11355, n.º 54; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Julho de 2001, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Colect., p. II-1975, n.º 134).

88 No caso em apreço, há que determinar, em primeiro lugar, se o comportamento da Comissão constitui uma violação suficientemente caracterizada do princípio da protecção da confiança legítima.

89 Segundo jurisprudência constante, o direito de reclamar a protecção da confiança legítima, que constitui um dos princípios fundamentais da Comunidade, é extensivo a qualquer particular que se encontre numa situação da qual resulta que a administração comunitária, ao fornecer-lhe garantias precisas, criou-lhe expectativas fundadas. Constituem garantias dessa natureza, independentemente da forma sob a qual sejam comunicadas, as informações precisas, incondicionais e concordantes, que emanem de fontes autorizadas e fiáveis. Em contrapartida, ninguém pode invocar uma violação deste princípio não havendo garantias precisas fornecidas pela Administração (acórdão Innova Privat-Akademie/Comissão, já referido, n.º 26, e jurisprudência citada).

90 Há que recordar, em primeiro lugar, que as negociações contratuais, em si, não vinculam as partes. Em seguida, deve examinar-se se, durante as referidas negociações, a Comissão forneceu à demandante garantias precisas que criaram na sua esfera jurídica expectativas fundadas.

91 A este respeito, a demandante invoca, designadamente, as várias discussões que teve com a Comissão, bem como diversas cartas.

92 No que respeita à conversa telefónica, com o Sr. Korsak, gestor de aquisição de equipamento por conta da Comissão, invocada pela demandante, que terá ocorrido após o envio do primeiro projecto do quarto contrato à Comissão na Primavera de 1998 e que permitiu à demandante considerar que a assinatura do contrato estava iminente, nenhum elemento dos autos permite concluir pela realidade das pretensas garantias verbais, que a Comissão nega ter dado, nem, *a fortiori*, que essas garantias apresentam as características necessárias para originar uma confiança legítima (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Novembro de 2000, Dreyfus e o./Comissão, T-485/93, T-491/93, T-494/93 e T-61/98, Colect., p. II-3659, n.º 87). Isto é igualmente válido para todas as outras garantias verbais, relativamente às quais nenhum elemento dos autos permite concluir pela sua existência.

93 Segundo a demandante, as negociações contratuais entre as partes prosseguiram sem interrupções durante o Outono de 1998. Invoca, designadamente, o fax de N. Jousten, de 22 de Dezembro de 1998, do qual resulta que nada mais se opunha à assinatura do quarto contrato. Ora, o teor do fax era o seguinte:

«Na sequência da sua carta de 3 de Dezembro de 1998, comunico-lhe que procedi hoje ao envio [dos elementos de referência] do contrato [de assistência no local] 1997 da GKN ao ['Serviço Comum de Gestão da Ajuda Comunitária aos Países

Terceiros'] (G. Doucet), que o contactará relativamente a outros elementos da sua proposta (anexo D, coerência do anexo B com o anexo A, etc.).»

94 Resulta claramente do seu teor que este fax informava simplesmente a demandante do estado das negociações. Do mesmo resulta que as questões relacionadas com o anexo D e com o anexo B não estavam ainda resolvidas e que estas, não se afigurando ser de menor importância, obrigavam a negociações suplementares e que, portanto, a assinatura do contrato não podia estar iminente.

95 Assim, as negociações contratuais prosseguiram, tendo a demandante enviado posteriormente várias versões do quarto contrato à Comissão.

96 Entretanto, as partes tiveram um diferendo relativamente à avaliação de certos projectos.

97 Além disso, resulta dos autos que o gestor de projecto, o Eng.° Hoensch, ao longo dos anos, foi criticado tanto pela delegação da Comissão em Kiev, como pelos serviços da Comissão em Bruxelas. Com efeito, a Comissão pediu diversas vezes à demandante para substituir o gestor de projecto, o que esta se recusou a fazer.

98 Na sequência destes diferendos, a Comissão rescindiu o terceiro contrato, por carta de 25 de Outubro de 1999, ao abrigo do artigo 41.° das Condições Gerais TACIS.

99 Por outro lado, resulta dos autos que além dos problemas ligados à pessoa do gestor de projecto, o Eng.° Hoensch, e à avaliação de certos projectos, o próprio

comportamento da demandante nas negociações não facilitou a conclusão do quarto contrato. Decorre igualmente dos autos que a demandante recusou, várias vezes, considerar as modificações propostas pela Comissão, tendo, portanto, desta forma, contribuído para o prolongamento das negociações contratuais sendo-lhe o fracasso final destas parcialmente imputável, o que foi por si reconhecido na audiência.

100 Consequentemente, há que sublinhar que em nenhum momento se chegou a acordo final quanto à celebração do quarto contrato. Por conseguinte, a demandante não pode invocar o princípio da confiança legítima no quadro da celebração do quarto contrato. Apesar da Comissão lhe ter pedido que apresentasse vários projectos de contrato, esta circunstância é parte integrante de negociações contratuais normais, e a Comissão não incitou a demandante a exceder os riscos ligados à sua actividade económica (v., neste sentido, o acórdão Embassy Limousines & Services/ /Parlamento, já referido, n.º 75).

101 Há que examinar ainda se a Comissão forneceu à demandante garantias precisas que lhe criaram expectativas fundadas de que as prestações em causa seriam remuneradas fora do quadro do eventual quarto contrato.

102 A este respeito, verifica-se que a demandante invoca, designadamente, garantias verbais emanadas dos serviços da Comissão e diversas cartas, tanto suas como da Comissão. Refere também um relatório especial do Tribunal de Contas.

103 Quanto, de um modo geral, às pretensas garantias verbais, há que sublinhar que nenhum elemento dos autos permite concluir pela realidade dessas garantias, que a Comissão nega ter dado, nem, *a fortiori*, que possuíam as características necessárias para originar uma confiança legítima.

104 Em relação à carta de 20 de Outubro de 1998, na qual a Comissão propôs à demandante a celebração de um contrato que excluísse os trabalhos em relação aos quais ainda não havia acordo e que a demandante invoca para demonstrar que a Comissão lhe prometeu pagar retroactivamente os seus serviços, deve observar-se que esta proposta respeitava à celebração do quarto contrato e ao programa TACIS 1997 e que a Comissão propôs, portanto, celebrar um contrato relativo ao resto dos trabalhos ligados ao programa TACIS 1997. Por conseguinte, a referida carta não demonstra de modo nenhum que as actividades em questão tivessem sido pagas retroactivamente.

105 Em relação à carta de 14 de Abril de 1999, na qual a demandante resumiu as conclusões da reunião de 16 de Março de 1999 e mencionou que apresentaria, em conformidade com o pedido expresso da Comissão, um projecto de contrato retroactivo relativo ao período não abrangido por um contrato, verifica-se que, emanando a carta, cujo conteúdo é contestado pela Comissão, da própria demandante, esse fundamento não basta para considerar que a Comissão apresentou efectivamente o referido pedido nessa reunião.

106 Do mesmo modo, a carta de 25 de Agosto de 1999, com a qual a demandante apresentou a proposta de segundo aditamento ao terceiro contrato, não demonstra de forma alguma que a Comissão tinha solicitado a elaboração desse aditamento ou prometido pagar retroactivamente as prestações realizadas pela demandante.

107 Com efeito, por fax de 23 de Setembro de 1999, a Comissão recusou assinar esse aditamento nos seguintes termos:

«Segundo o que pude compreender, o primeiro aditamento [...], que foi subscrito sem modificação do orçamento global, previa uma reabertura das linhas orçamentais para ser coerente com a continuação das prestações.

Presentemente, apresenta-me uma proposta que não inclui as novas missões e que é apresentada no fim de Agosto para cobrir as actividades referentes ao período [decorrente] de Julho de 1998 [a] Junho de 1999, ou seja, retroactivamente. Devido a este conjunto de razões, a Comissão só pode recusar-se a considerar essa proposta.»

108 Acresce que a demandante refere a reunião de 24 de Novembro de 1999, durante a qual lhe foi novamente prometida uma indemnização pelo trabalho efectuado a partir de Agosto de 1998, excepto se a planeada auditoria ao terceiro contrato revelasse que o trabalho tinha sido insatisfatório. A Comissão juntou à contestação as notas manuscritas, que havia tomado, na referida reunião. Resulta dessas notas que a discussão versou sobre os efeitos da rescisão do contrato e sobre os problemas ligados à pessoa do Eng.° Hoensch, bem como sobre a possibilidade de restabelecer a sua reputação com a ajuda da Comissão. Com base nessas notas, não se pode concluir que a Comissão prometeu reembolsar retroactivamente os serviços em questão. De qualquer forma, na medida em que a reunião em causa ocorreu em 24 de Novembro de 1999, a demandante não pode invocar nenhuma confiança legítima surgida durante a reunião em virtude dos serviços que efectuou antes da reunião.

109 Além disso, recorde-se que a Comissão apenas podia remunerar a demandante, no âmbito do programa TACIS, com base num contrato. Atendendo à sua grande experiência do programa TACIS, a demandante devia conhecer os procedimentos jurídicos relacionados com esse programa, não podendo assim ignorar a necessidade de um contrato.

110 Nestas circunstâncias, conclui-se que os autos não contêm nenhuma carta, emanada da Comissão, em que esta tenha prometido à demandante o reembolso retroactivo das prestações em causa.

111 Além disso, a demandante invoca o Relatório Especial n.º 6/97 do Tribunal de Contas para demonstrar que a celebração de contratos retroactivos era possível. Resulta deste relatório que se verificaram dificuldades quanto à celebração dos contratos para a assistência no local e que a Comissão também parece ter celebrado contratos retroactivos, procedimento que o Tribunal de Contas criticou.

112 A Comissão respondeu às críticas do Tribunal de Contas nestes termos:

«A assinatura, no passado, de contratos *a posteriori* deve-se ao facto de a preparação administrativa ter [sido] demasiado morosa. Foram adoptadas medidas, a fim de evitar que este problema se volte a colocar. [...] A Comissão nunca solicita aos peritos que exerçam actividades fora do âmbito contratual aprovado. Os prazos de interrupção entre dois contratos podem ter múltiplas razões, sendo, por conseguinte, os contratantes informados de que só as actividades abrangidas pelos seus contratos com a Comissão são da responsabilidade desta instituição.»

113 Cabe assinalar, primeiramente, que este relatório respeita a um período anterior ao em causa. Em segundo lugar, ainda que deste relatório resulte que a Comissão celebrou contratos retroactivos, nem este documento, nem as respostas da Comissão, vinculam esta última a prosseguir a celebração de contratos retroactivos, comportamento que foi precisamente criticado pelo Tribunal de Contas. De modo algum se afigura que o referido relatório pudesse gerar, na demandante, a confiança legítima de que a Comissão iria concluir consigo um contrato retroactivo.

114 Nestas circunstâncias, sublinha-se que nenhum elemento dos autos permite concluir que a Comissão forneceu à demandante garantias precisas de que os trabalhos em questão seriam reembolsados retroactivamente, seja no âmbito do quarto contrato, seja no quadro de outro acordo *a posteriori*, e que pudessem criar qualquer expectativa fundada à demandante. Além disso, um operador económico

prudente, que conhecesse o programa TACIS, devia conhecer os riscos ligados à possibilidade de celebrar retroactivamente um contrato em infracção aos princípios que vinculam a Comissão no âmbito da boa e sã gestão financeira dos recursos comunitários.

115 Por conseguinte, não se afigura que a Comissão tenha violado de modo suficientemente caracterizado o princípio da protecção da confiança legítima.

116 Em segundo lugar, importa determinar se o comportamento da Comissão constitui uma violação suficientemente caracterizada do princípio da boa administração.

117 A este respeito, a demandante alega, invocando o Relatório Especial n.º 25/98 do Tribunal de Contas, que a Comissão não assegurou o acompanhamento das negociações devido à rotação contínua do pessoal, fazendo assim malograr a celebração do quarto contrato.

118 O Relatório Especial n.º 25/98 do Tribunal de Contas conclui, em particular, que a «unidade administrativa da DG I A ['Relações Externas: Europa e Novos Estados Independentes, Política Externa e de Segurança Comum, Serviço Externo' da Comissão] não disp[õe] dos recursos humanos necessários para assegurar o devido acompanhamento da execução dos programas» e que as «actividades de apuramento empreendidas em 1997 pela Comissão no âmbito da liquidação financeira dos contratos PHARE e TACIS, tornada difícil por uma 'perda de memória institucional' devida à rotação do pessoal contratual e à falta de boas práticas administrativas, não se fizeram acompanhar de qualquer medida para evitar a repetição de semelhantes situações».

119 Por conseguinte, resulta do relatório que o mesmo se refere e critica justamente a prática anterior da Comissão e não a em vigor à data das negociações relativas à celebração do quarto contrato. Com efeito, com a reestruturação dos seus serviços e com a criação, em 1998, do Serviço Comum de Gestão da Ajuda Comunitária aos Países Terceiros, a Comissão tentou precisamente melhorar a execução dos programas TACIS.

120 Além disso, a demandante não logrou fornecer indícios concretos que demonstrem uma violação do princípio da boa administração. A este respeito, a demandante afirma ter apresentado, em 14 de Abril de 1999, um novo projecto de quarto contrato, indicando que se tratava de uma versão completamente revista dos «elementos de referência», mas que, segundo a demandante, era substancialmente idêntico ao que a DG I A «Relações externas: Europa e Novos Estados Independentes, Política Externa e de Segurança Comum, Serviço Externo» da Comissão examinara em Dezembro de 1998, o que demonstra que a rotação contínua do pessoal responsável no seio da Comissão provocou uma «perda de memória institucional», como já havia sido verificado pelo Tribunal de Contas. Longe de demonstrar uma qualquer violação do princípio da boa administração, este facto demonstra, inversamente, que o próprio comportamento da demandante não é isento de censura.

121 Nestas circunstâncias, não se afigura que a Comissão tenha violado o princípio da boa administração, pelo que a argumentação da demandante a este respeito deve ser rejeitada, sem que seja necessário examinar se este princípio tem como efeito conferir direitos aos particulares.

122 Na medida em que a condição relativa ao comportamento ilegal da Comissão não se encontra preenchida no caso em apreço, a acção deve ser julgada improcedente sem que seja necessário examinar as outras condições da referida responsabilidade ou ouvir testemunhas.

Quanto às despesas

123 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a demandante sido vencida, há que condená-la nas despesas em conformidade com o pedido da demandada.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A demandante é condenada nas despesas.

Legal Tiili Vadapalas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Março de 2005.

O secretário O presidente

H. Jung H. Legal